

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט פלילי סדר הדין הפלילי - קובלנה
תאריך: י"ט חשוון התשנ"א, 27 אוקטובר 1991 עדכון: כ"ד אלול התשס"ב, 1 ספטמבר 2002 ט"ו סיון התשס"ג, 15 יוני 2003 מספר הנחיה: 4.3021 (א60.102)	קובלנות פליליות על עובדי המדינה - סעיף 69 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב - 1982

קובלנות פליליות על עובדי המדינה

סעיף 69 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב - 1982

כללי

סעיף 69 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב - 1982 (להלן - החסד"פ), קובע כי:

**"לא תוגש קובלנה לפי סימן זה על עובד המדינה בשל מעשה שעשה תוך
מילוי תפקידו, אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה".**

הנחיה זו מפרטת את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בשאלות שבפרשנות סעיף זה. תכלית הסעיף היא כמובן להגן על עובד המדינה מפתיחת הליכים פליליים בלתי מוצדקים נגדו בנושאים הקשורים במילוי תפקידו, כמובן במקרים ראויים להגנה כזאת.

"תוך מילוי תפקידו"

התנאי "תוך מילוי תפקידו" שבסעיף 69, מצריך קשר בין התפקיד לבין המעשה. אכן, כאמור, הסעיף "בא להגן על עובדי הציבור ולמנוע מהם להיות חשופים לכל מיני תביעות פליליות בלתי מוצדקות ומצביע על העניין הממשי שיש למדינה להגן על עובדיה במידה סבירה" (בג"צ 864/78 מזרחי נ' ראש עיריית ראשלי"צ, פ"ד לג(2) 828, 830 [ז]; בג"צ 1011/89 אור-נר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מה(1) 236, 242 [ז-ז]). היינו, הסעיף בא להגן על עובד המדינה בפעולותיו ככזה (ראו פרשת מזרחי דלעיל, בעמ' 831 - 832).

כך למשל, יש להבדיל בין שוטר המגדף - חלילה - נחקר תוך חקירתו, במילוי תפקידו, לבין שוטר המקלל אזרח שיש לו עמו סכסוך פרטי. אף אם האירוע מתרחש בתחנת המשטרה, אך ורק משום שהאזרח נקלע למקום באקראי, והמעשה נעשה בשעות העבודה, או בהיות השוטר לבוש מדים, אין זה הופך אותו מעשה למעשה שנעשה "תוך מילוי תפקידו". לא זו אף זו: כאשר המדובר בעניין שאין קשר בינו לבין התפקיד, אין להעלות על הדעת שיקול שלפיו תותנה הגשת קובלנה פלילית נגד עובד המדינה בהסכמתו של היועץ המשפטי. דינו של עובד המדינה במעשהו שאינו קשור למילוי תפקידו כדין כל אדם.

יוזכר, כי על עובד המדינה (לרבות שוטר) חלות חומרות מיוחדות, בנוסף על אלה החלות על אזרח מן השורה. ייתכן שמעשה מסוים שאינו עולה כדי עבירה פלילית, ייחשב כהתנהגות שאינה הולמת או

עבירה משמעתית כלשהי, גם אם אירעה שלא תוך מילוי תפקידו. אין איפוא בעצם נקיטת אמצעי משמעת נגד העובד כדי להפוך את מעשהו נושא התלונה למעשה שנעשה תוך מילוי תפקידו, המחייב מתן הסכמה של היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 69 לחסד"פ.

בשולי הדברים יש להעיר, כי ניתן להקיש לענייננו גם מהביטויים הנקוטים בסעיפים 284 ו- 290 לחוק העונשין, התשל"ז - 1977 - "העושה במילוי תפקידו", "פעולה הקשורה בתפקידו". גם כאן עסקינן בקשר מובהק בין המעשה לבין התפקיד (ראו לעניין זה: ע"פ 534/78 קוביליו נ' מדינת ישראל פ"ד לד(2) 281, 288 [ה-ו]). סעיף 69 לחסד"פ הוא למעשה צדה השני של אותה מטבע - לאפשר לעובד המדינה למלא את תפקידו בלי שיופרע על-ידי תביעות פליליות בלתי מוצדקות מצד אזרחים. אך דבר אין בין הגנה מיוחדת זו לבין מעשיו של עובד המדינה כאדם פרטי, גם אם הם מתרחשים במקרה במקום העבודה ובזמן העבודה.

מיהו "עובד המדינה" לצורך סעיף 69

למונח "עובד המדינה" אין הגדרה בחוק העונשין, התשל"ז - 1977, אם כי עובדי המדינה מוזכרים בין הקבוצות המרכיבות את קבוצת "עובדי הציבור" (סעיף 34 כד לחוק זה). השופט י' קדמי (בספרו "על סדר הדין בפלילים", מהדורת 1993, חלק שני, עמ' 436) מפנה בעניין זה להגדרת המונח בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל - 1970. הגדרה זו, הקובעת כי "עובד המדינה" הוא מי שנתמנה עובד המדינה לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959; לדעתנו, במשמע - לא מי שנבחר לכהונה.

א) נבחרי ציבור במישור הארצי

הנשיא וחברי הכנסת נהנים מהגנה מפני קובלנות טורדניות מכוח חסינויות שהוענקו להם.

ב) נבחרי ציבור ברשויות המקומיות

סעיף 342 לפקודת העיריות מחיל את הוראת סעיף 69 לחסד"פ על "פקידי עיריה ועובדיה" (ליתר דיוק, הסעיף המוחל הוא סעיף 18 לפקודת בתי-משפט השלום 1947, שסעיף 69 לחסד"פ הוא במידה רבה, גלגולו דהיום). ראש העיריה, סגניו ויתר נבחרי הציבור בעיריה אינם בגדר "פקידי העיריה ועובדיה" בסעיף 342 האמור. ניתן ללמוד על ההבחנה בין נבחרי הציבור בעיריה לבין עובדי העיריה גם מסעיף 341 לפקודת העיריות, המבחין ביניהם (אך מחיל עליהם אותו דין).

נבחרי הציבור ברשויות המקומיות הם אכן "עובדי הציבור" לפי סעיף 341 לפקודת העיריות, ולפי סעיף 34 כד לחוק העונשין, התשל"ז - 1977, אך אינם בגדר **עובדי המדינה** המוגנים מפני קובלנות פליליות פרטיות לפי סעיף 69 לחסד"פ. הדבר גם מתיישב עם תכליתו של סעיף זה, כפי שפורשה בפסיקה כאמור לעיל. הגנה כזו ראויה כשמדובר בעובדי שירות המדינה והעיריות, ואינה מתאימה לכאורה כשמדובר במשרתי הציבור הנבחרים, שפעילותם היא פוליטית-מפלגתית וכהונתם קצובה. מעורבות היועץ המשפטי לממשלה באישור הקובלנה נגד נבחרי הציבור עלולה

להביאו לצעדים העלולים להתפרש כהתערבות במאבקים הפוליטיים המקומיים, המגיעים לכדי קובלנות פליליות. הדבר שונה, כמובן, מן הסמכות לעיכוב הליכים.

נבחר הציבור ברשויות המקומיות איפוא אינם בגדר "עובדי המדינה" לעניין סעיף 69 לחסד"פ. לפיכך, לא נדרשת הסכמת היועץ המשפטי לממשלה להגשת קובלנות נגדם.

ככל שמתבקשת הסכמת היועץ המשפטי לממשלה לקובלנות כאלה באמצעות פניה ישירות ללשכתו או לפרקליטות המחוז (בין אם על-ידי הקובלים עצמם ובין אם על-ידי בתי-המשפט), דבר הקורה מדי פעם, יש להשיב כי אין היועץ המשפטי לממשלה נזקק לבקשה זו בעניינם של **נבחרים** ברשויות המקומיות.

ג) עובדי מועצות מקומיות

כאמור, על-פי סעיף 69 לחסד"פ, בצירוף סעיף 342 לפקודת העיריות, יש צורך בקבלת אישור היועץ המשפטי לממשלה לצורך הגשת קובלנה פרטית נגד פקיד עיריה או עובד שלה. מבחינת תכלית החקיקה, אין ספק כי יש מקום לדון זהה לגבי עובדי עיריות ועובדי מועצות מקומיות, ואולם אין בחוק סעיף מקביל להוראת סעיף 342 לפקודת העיריות לגבי עובדי מועצות מקומיות. בעמדה שהובעה על-ידינו בפני בית-המשפט נאמר כי למרות אי-הסימטריה שבדבר, בהעדר מקור משפטי, ככל הנראה שאין חובת אישור היועץ המשפטי לממשלה חלה במקרה דנן.

עמדתנו היא כי ראוי לתקן את הוראות החוק בנושא, כך שההוראה החלה על עובדי עיריה תחול גם על עובדי מועצות מקומיות.

ד) עובדי חברות ממשלתיות

עובדי חברות ממשלתיות אינם עובדי המדינה גם לצורך סעיף 69 לחסד"פ. דינו של עובד חברה ממשלתית בהקשר זה אינו איפוא כדינו של עובד המדינה, ולפיכך אין הוא זכאי להגנה כאמור מפני קובלנות פרטיות. הסמכות לבחון את הקובלנה נגד עובד חברה ממשלתית היא לבית-המשפט בלבד, ואין ליועץ המשפטי לממשלה סמכות לבקר את תוכן הקובלנה בטרם תתברר. פניה לקבלת אישור היועץ המשפטי לממשלה להגשת קובלנה נגד עובד חברה ממשלתית תטופל בדומה לפניה כזו הנוגעת לנבחר ציבור ברשות מקומית.

ה) עובדי רשויות סטטוטוריות

יש לבדוק כל מקרה לגופו, בדרך-כלל על-פי נוסח החיקוק המכונן את הרשות, והקובע את דין עובדיה כדין עובדי המדינה, לעניינים כאלה או אחרים.

עיכוב הליכים פליליים

יוער, כי בכל מקרה של קובלנה טורדנית וחסרת יסוד עומדת לנקבל זכותו לבקש מן היועץ המשפטי לממשלה את עיכוב ההליכים נגדו, מכוח הדין הכללי, והבקשה תיבחן לגופה (אין מקום לקבוע מראש מסמרות). [ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.3030 "עיכוב הליכים פליליים"].